



...la proposition de loi visant à

ASSOULIR LA GESTION DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT »

À l'approche de l'échéance du 1^{er} janvier 2026, date à compter de laquelle les compétences « eau » et « assainissement » devront obligatoirement être transférées aux communautés de communes, la commission des lois a de nouveau examiné une proposition de loi sénatoriale visant à **tempérer ce mouvement d'intercommunalisation attentatoire aux libertés communales et source de complexités.**

Répondant à une **inquiétude légitime et régulièrement exprimée par les élus locaux**, le Sénat a souhaité, à plusieurs reprises, **remettre en cause le caractère impératif de ce transfert.**

Déposée le 29 avril 2024 par le sénateur Jean-Michel Arnaud et plusieurs de ses collègues, la proposition de loi *visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement »*, en particulier pour les communes situées en zone de montagne, s'inscrit dans la volonté constante du Sénat, depuis le vote de la loi dite « NOTRe », de **préserver la liberté des communes.**

La commission **partage pleinement l'objectif poursuivi par l'auteur** du texte, conformément à la position qu'elle a constamment réaffirmée depuis 2015. Soucieuse de bâtir une solution opérationnelle et respectueuse des libertés communales à l'approche de l'échéance de 2026, **elle a décidé, à titre conservatoire, de ne pas adopter la proposition de loi, afin de pouvoir discuter en séance du texte dans sa rédaction d'origine.**

1. LE TRANSFERT OBLIGATOIRE DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » : UNE INTERCOMMUNALISATION À MARCHÉ FORCÉE

A. LE TRANSFERT DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » : UNE OBLIGATION TRÈS CONTESTÉE

Avant l'entrée en vigueur de la loi dite « NOTRe » du 7 août 2015 les compétences « eau » et « assainissement » relevaient de la catégorie des **compétences optionnelles ou facultatives** pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération¹.

Dans sa version initiale, le projet de loi « NOTRe » ne prévoyait pas le transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération. C'est lors du vote en première lecture à l'Assemblée nationale, **sans aucune étude d'impact préalable, que le Gouvernement a déposé des amendements visant à intégrer ces compétences au sein du bloc de compétences obligatoires de ces deux catégories d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.**

¹ L'eau et l'assainissement étaient des compétences optionnelles des communautés d'agglomération. S'agissant des communautés de communes, l'eau constituait une compétence facultative, tandis que l'assainissement était une compétence optionnelle, figurant au sein d'une liste de sept groupes de compétences proposées aux communautés de communes, qui devaient en exercer au moins trois.

Alors que le Sénat s'était opposé à l'obligation de transfert de ces compétences en deuxième lecture, la mesure a été réintroduite par la commission mixte paritaire. Face aux réserves exprimées par le Sénat, elle a toutefois fait l'objet d'un **compromis puisque l'échéance du transfert a été repoussée au 1^{er} janvier 2020.**

La loi « NOTRe » de 2015 a ainsi instauré, à l'initiative du Gouvernement, **une obligation de transfert des compétences « eau » et « assainissement » des communes vers les communautés de communes et les communautés d'agglomération**¹.

B. UNE OBLIGATION À LAQUELLE LE SÉNAT S'EST OPPOSÉ DE FAÇON CONSTANTE AU NOM DE LA LIBERTÉ DES TERRITOIRES

Soucieux de **préserver la liberté des communes et d'assurer le respect du principe de subsidiarité**, le Sénat a constamment réaffirmé son **opposition au caractère obligatoire du transfert des compétences « eau » et « assainissement »** aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération, conduisant le législateur à assouplir cette obligation.

Dès le 23 février 2017, le Sénat a adopté, à l'unanimité, une proposition de loi de Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues, *visant au maintien des compétences « eau » et « assainissement »* dans les compétences optionnelles des communautés de communes². Plusieurs propositions de loi similaires³, visant à **rétablir le caractère facultatif des compétences « eau » et « assainissement »** ou à **assouplir l'obligation de transfert**, ont été déposées au cours des dernières années et des derniers mois.

Le 16 mars 2023, le Sénat a adopté une proposition de loi de Jean-Yves Roux et plusieurs de ses collègues, visant à permettre une gestion différenciée des compétences « eau » et « assainissement »⁴. Ce texte entendait **mettre un terme au transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes, tout en organisant la restitution de ces compétences** au profit des communes qui souhaiteraient en récupérer l'exercice et en assouplissant les modalités de délégation desdites compétences à une commune ou un syndicat infra communautaire.

Traduisant les recommandations formulées par le **groupe de travail du Sénat sur la décentralisation** présidé par Gérard Larcher en juillet 2023, la **proposition de loi visant à rendre aux élus locaux leur pouvoir d'agir**, déposée le 22 mars 2024 par François-Noël Buffet, Mathieu Darnaud, Françoise Gatel et Jean-François Husson, a réaffirmé également la position constante du Sénat en faveur du caractère facultatif du transfert des compétences « eau » et « assainissement » et de la liberté des territoires.

¹ Articles 64 et 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Proposition de loi n° 291 (2016-2017) *visant au maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes*, déposée par Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues le 11 janvier 2017.

³ Proposition de loi n° 730 (2021-2022) *visant au maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences facultatives des communautés de communes et des communautés d'agglomération*, déposée par Mathieu Darnaud et plusieurs de ses collègues le 22 juin 2022 ; Proposition de loi n° 57 (2022-2023) *visant à rétablir la liberté locale en matière de transfert des compétences eau et assainissement des communes aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération*, déposée par Jean-Michel Arnaud et plusieurs de ses collègues, le 18 octobre 2022.

⁴ Proposition de loi n° 908 (2021-2022), déposée au Sénat le 29 septembre 2022.

2. LES AMÉNAGEMENTS AU TRANSFERT OBLIGATOIRE : UN MOINDRE MAL DEVENU INSUFFISANT ET SOURCE DE COMPLEXITÉ

A. LE REPORT AU 1^{ER} JANVIER 2026 DU TRANSFERT OBLIGATOIRE DES COMPÉTENCES AUX COMMUNAUTÉS DE COMMUNES

Tandis que le transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés d'agglomération est devenu obligatoire le 1^{er} janvier 2020, la loi du 3 août 2018¹, dite « Ferrand », a créé une **possibilité de report de ce transfert au bénéfice des communes membres d'une communauté de communes**.

En effet, elle a permis aux communes membres d'une communauté de communes n'exerçant pas les compétences « eau » ou « assainissement » de s'opposer au transfert obligatoire de ces deux compétences ou de l'une d'entre elles à l'intercommunalité si, avant fin 2019, au moins 25 % des communes membres de la communauté de communes représentant au moins 20 % de la population délibéraient en ce sens. **À condition de réunir cette minorité de blocage, le transfert de compétence a ainsi été repoussé au 1^{er} janvier 2026.**

Par la suite, la loi du 27 décembre 2019, dite « Engagement et proximité », a facilité les modalités de ce report, notamment en octroyant aux communes membres d'une communauté de communes **la possibilité de s'opposer à la prise de compétence de leur intercommunalité lorsque celle-ci, alors qu'elle n'exerçait pas ou seulement partiellement ces compétences, se prononce sur leur exercice après le 1^{er} janvier 2020.**

B. LA DÉLÉGATION DE COMPÉTENCES À UN SYNDICAT : UNE FACULTÉ TRÈS ENCADRÉE

La loi « Engagement et proximité » de 2019 a par ailleurs introduit un mécanisme de **délégation de tout ou partie des compétences « eau » et « assainissement »** d'une communauté de communes vers l'une de ses communes membres ou un syndicat infra-communautaire.

La délégation à un syndicat de communes est toutefois **particulièrement encadrée** puisque le syndicat délégataire doit être existant au 1^{er} janvier 2019 et être inclus en totalité dans le périmètre de l'intercommunalité.

Parallèlement, le législateur a aménagé une **possibilité de maintien de ces syndicats**. Ainsi, lorsque la communauté de communes devient compétente, avant le 1^{er} janvier 2026, en matière d'eau et d'assainissement, le maintien du syndicat doit être décidé, dans un délai de neuf mois, par le seul organe délibérant de la communauté de communes. Si le principe de la délégation est acté par l'intercommunalité, le maintien du syndicat est prolongé d'un an afin de permettre aux parties de prévoir, par convention, les conditions de la délégation.

La **loi du 21 février 2022, dite « 3DS »**², a en outre permis, lorsque la communauté de communes devient compétente à titre obligatoire au 1^{er} janvier 2026, **le maintien par principe des syndicats de gestion des eaux préexistants**, sauf délibération contraire de la communauté de communes.

C. COMPLEXITÉ EXCESSIVE ET INQUIÉTUDE LÉGITIME DES ÉLUS : UN STATU QUO DEVENU INTENABLE À L'APPROCHE DE L'ÉCHÉANCE DE 2026

Les **assouplissements successifs consentis pour atténuer les effets d'un transfert obligatoire** imposé aux communes en **méconnaissance des réalités du terrain ont généré une situation d'une complexité considérable**, tant sur le plan juridique que pratique.

¹ Article 1^{er} de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

² Article 30 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

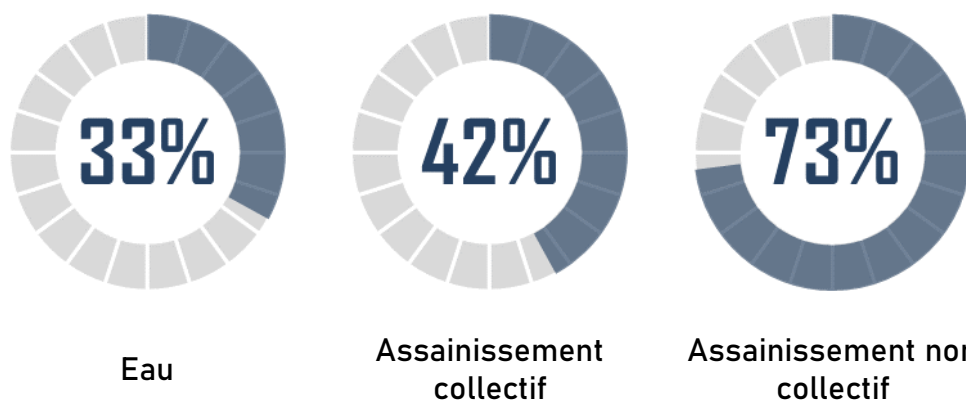
Les associations d'élus entendues par le rapporteur au cours de ses travaux ont notamment souligné **l'incompréhension et la confusion suscitées par les conventions de délégation**, un dispositif peu opérationnel et dont l'intérêt ne semble pas avéré aux yeux des maires.

Le risque d'une **augmentation de la facture** pour les usagers, **l'affaiblissement du lien entre le maire et ses administrés**, la nécessité de **maintenir une fine connaissance des réseaux existants** ou encore **l'absence de correspondance entre les périmètres intercommunaux et les bassins hydrographiques** sont autant d'arguments qui plaident en faveur d'une gestion différenciée des compétences « eau » et « assainissement ».

La **coexistence de communautés de communes ne souhaitant pas exercer ces compétences et de communes désireuses de préserver une gestion au plus proche des réalités de leur territoire** démontre, s'il le fallait encore, le non-sens que constitue ce transfert obligatoire dont l'échéance approche désormais à grands pas.

Les données transmises au rapporteur tendent à confirmer les réticences générées par l'intercommunalisation de ces compétences : **seules 29 % des communes ont transféré la compétence « eau » à leur communauté de communes**, tandis que 71 % d'entre elles exercent la compétence seule (14 %) ou dans le cadre d'une structure syndicale (57 %).

Communautés de communes exerçant une compétence liée à l'eau et l'assainissement au 1^{er} octobre 2022



Sources : Direction générale des collectivités locales et base nationale sur l'intercommunalité (BANATIC)

Contraint de reconnaître ces difficultés, identifiées et exprimées depuis près de dix ans par le Sénat, le Gouvernement s'est engagé à aller vers un « *assouplissement de l'obligation d'intercommunalisation fixée par la loi NOTRe* » en permettant « *une gestion de l'eau à l'échelle infra-communautaire* », afin notamment de « *tenir compte des particularités des zones de montagne et sous-denses* »¹.

Si la commission ne peut que se réjouir de cette prise de conscience, elle regrette qu'elle intervienne si tardivement et n'ait toujours pas, à ce jour, trouvé de traduction législative concrète.

3. À L'APPROCHE DE L'ÉCHÉANCE DE 2026, LA COMMISSION PLAIDE EN FAVEUR D'UNE SOLUTION RESPECTUEUSE DES LIBERTÉS COMMUNALES

A. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI : ASSOUPLISSMENTS DE L'OBLIGATION DE TRANSFERT ET DÉROGATIONS EN FAVEUR DES COMMUNES DE MONTAGNE

La proposition de loi vise, en premier lieu, à créer une **dérogation au bénéfice des communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération située en zone de montagne (article 1^{er})**. Pour ces intercommunalités,

¹ Réponse de Christophe Béchu, ministre de la transition de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, à une question de Jean-Michel Arnaud (séance de questions d'actualité au Gouvernement du 10 avril 2024).

les **compétences « eau » et « assainissement »** redeviendraient facultatives et les **communes ayant déjà transféré les compétences pourraient en obtenir la restitution.**

Pour les communes membres d'une communauté de communes dont le territoire n'est pas situé en zone de montagne, le transfert des compétences « eau » et « assainissement » demeurerait obligatoire mais serait assorti de **nouveaux assouplissements.**

En particulier, **l'article 2** tend à **permettre la création de nouveaux syndicats infra-communautaires compétents en matière d'eau et d'assainissement**, sous réserve de recueillir un avis favorable de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDPI). Lors de la prise de compétence par la communauté de communes, que celle-ci intervienne avant le 1^{er} janvier 2026 ou à cette date, **tout syndicat existant au 1^{er} janvier 2026 pourrait être maintenu par la voie de la délégation.**

Parallèlement, **l'article 3** entend permettre aux communes membres d'une communauté de communes n'ayant pas encore transféré les compétences « eau » et « assainissement » à l'intercommunalité de **transférer, avant le 1^{er} janvier 2026, ces compétences à un syndicat infra-communautaire.** Au 1^{er} janvier 2026, ces syndicats pourraient également être maintenus par la voie de la délégation.

L'article 4 vise, enfin, à **étendre les possibilités d'intervention des départements en matière de gestion et d'approvisionnement en eau potable**, afin de faciliter une gestion à une échelle dépassant les frontières de l'intercommunalité.

B. LA POSITION DE LA COMMISSION : POURSUIVRE LA RÉFLEXION EN VUE DE L'ÉLABORATION D'UNE SOLUTION CONCILIANT LIBERTÉ DES COMMUNES ET GESTION EFFICACE DE LA RESSOURCE

Depuis 2015, la commission s'est constamment **opposée à l'intercommunalisation forcée** des compétences « eau » et « assainissement », au nom du **respect des principes de différenciation et de subsidiarité.**

Si elle juge la **mutualisation de ces compétences pertinente pour préserver la ressource en eau**, elle considère que **les communes et leurs intercommunalités sont les mieux placées pour apprécier l'échelle de cette mutualisation**, dans un objectif d'efficacité et de pragmatisme.

En l'état, les dispositifs prévus par la proposition de loi **ne permettent pas de donner, dans des conditions de sécurité juridique, toute la souplesse attendue**, et le sort particulier fait aux seules communes de montagne n'apparaît pas justifié par des conditions suffisamment objectives, beaucoup d'autres communes connaissant les mêmes difficultés.

Si la commission estime que le principe du transfert obligatoire imposé par le Gouvernement en 2015 est le cœur du problème, elle considère néanmoins que **des pas peuvent être faits, à tout le moins, pour assouplir dans un premier temps les modalités de mutualisation**, en l'absence de transfert à l'intercommunalité.

Afin de poursuivre la réflexion jusqu'à la séance, la commission a décidé, à titre conservatoire, de ne pas adopter la proposition de loi afin de pouvoir discuter en séance du texte dans sa rédaction d'origine.

La commission n'a pas adopté la proposition de loi.

En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera sur le texte initial de la proposition de loi, lors de son examen en séance publique prévu le 13 juin 2024.

POUR EN SAVOIR +

- **Rapport d'information n° 142 (2022-2023) Éviter la panne sèche – Huit questions sur l'avenir de l'eau**, fait par Catherine Belhiti, Cécile Cukierman, Alain Richard et Jean Sol au nom de la délégation sénatoriale à la prospective, déposé le 24 novembre 2022
- **Rapport** de l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement (office français de la biodiversité), juin 2022
- **Focus environnement Vers l'exercice intercommunal des compétences eau et assainissement – Surmonter les blocages, tirer les enseignements des transferts réalisés**, Assemblée des communautés de France, janvier 2023
- **Rapport n° 381 (2022-2023)** fait par Alain Marc au nom de la commission des lois, déposé le 1^{er} mars 2023



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Alain Marc

Rapporteur

Sénateur
(Les Indépendants
– République et
Territoires)
de l'Aveyron

[Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le dossier législatif](#)